

Raadsvoorstel

AGENDAPUNT NO. 8

Voorstel tot vaststelling van de voorlopige kaders en het proces om te komen tot een begroting 2019-2022

AAN DE RAAD

Samenvatting

Volgens de jaarlijks terugkerende procedure biedt het college in mei de raad de kaders aan voor de begroting van het volgende jaar. Gezien de dynamiek van alle factoren die de begroting beïnvloeden, gaat het om voorlopige kaders.

Doel is de vaststelling van een reëel sluitende begroting voor 2019, die op 6 november 2018 door de raad wordt behandeld. Bijzonder dit jaar is dat er voor het eerst een raadsprogramma wordt op- en vastgesteld, waarna het college dit uitwerkt in een Uitvoeringsprogramma.

In dit stuk wordt voorgesteld hoe een en ander financieel zijn beslag krijgt in de begroting.

Inleiding

In de door de raad vastgestelde Financiële verordening (Gemeentewet artikel 212) is opgenomen, dat het college uiterlijk 31 mei de raad de kaders voor de komende meerjarenbegroting 2019-2022 (verder begroting) voorlegt. Om de komende maanden deze begroting op te kunnen stellen is het van belang zowel het proces daar naar toe alsmede een aantal uitgangspunten te formuleren. Uiteindelijk streven is een sluitende begroting voor alle jaarschijven op te stellen.

Beschrijving beleidsterrein inclusief toepasselijke regelgeving

Gemeentelijke financiën.

Inhoudelijke toelichting op het voorstel

Raadsprogramma en gevolgen voor de begroting

Het wordt de eerste begroting die behandeld wordt door de nieuwe gekozen gemeenteraad. Afgesproken is dat er de komende jaren vanuit een Raadsprogramma gewerkt gaat worden en niet zoals in de vorige bestuursperiodes vanuit de toenmalige Coalitieprogramma's. Deze werkwijze is nieuw voor Aalten. De raad stelt een aantal uitgangspunten vast en geeft de onderwerpen aan waarmee het college van burgemeester en wethouders aan de slag moet. Ook geeft zij de prioritering op hoofdlijnen aan. Er worden echter geen concrete oplossingen en antwoorden geformuleerd. Bedoeling is dat dit Raadsprogramma begin mei wordt behandeld en vastgesteld door de raad.

Op deze wijze geeft de raad aan het college de opdracht om een van het Raadsprogramma afgeleid Uitvoeringsprogramma 2018 - 2022 op te stellen. Dit bevat een concrete planning en ook de bijbehorende budgetten. Hiervoor heeft het college 2 a 3 maanden de tijd. Naar inschatting kan dit ergens rond begin augustus klaar zijn. Daarna wordt er nog over gedebatteerd en volgt vaststelling

naar verwachting in september. Deze vaststelling heeft gevolgen voor de op te stellen begroting 2019 en de jaren daarna.

Hoe wordt voorgesteld dit aan te vliegen?

Essentie van aanpak in de afgelopen jaren was dat altijd in juni het college de afwegingen maakte wat er wel en niet meegenomen werd in de concept begroting voor de komende jaren. Op grond van deze keuzes had de organisatie de kans in de zomermaanden de begroting op te stellen.

Nu wordt er een Uitvoeringsprogramma opgesteld. De (financiële) gevolgen van de uitwerking hiervan worden echter pas naar verwachting in september vastgesteld. Er ontstaat een parallelle stroom met invloed op de komende begroting.

Voorgesteld wordt dat het college zoals gebruikelijk de eerste helft van juni besluitvorming neemt over de dan bekende, onvermijdelijke bijstelling en indexering van de begroting, maar verder uiterst terughoudend is met het opnemen van nieuw beleid (nieuwe budgetten). Ook wordt de Meicirculaire 2018 doorgerekend en verwerkt. Er ontstaat een beleidsarme conceptbegroting, en de financiële ruimte wordt bepaald voor de komende jaren. Deze ruimte is belangrijk om te kunnen beoordelen in hoeverre zaken uit het Uitvoeringsprogramma in de meerjarenbegroting worden opgenomen en van dekking worden voorzien. Op het moment dat het college zicht heeft op de financiële ruimte, wordt de raad hierover geïnformeerd. Dit is naar waarschijnlijkheid rond half juni.

Deze beleidsarme begroting wordt op 25 september 2018 aan de raad aangeboden. Voordelen van deze aanpak zijn dat de organisatie aan de slag kan met het opstellen en de financiële ruimte kan worden meegenomen bij de opstellen van het concept Uitvoeringsprogramma 2018-2022. Bij het opstellen van het Uitvoeringsprogramma worden ook de begrotings- en beleidswensen tegen het licht gehouden, die door de individuele fracties en door de organisatie aangeleverd zijn.

Besluitvorming over het Uitvoeringsprogramma volgt in september 2018. Uitgangspunt van de besluitvorming is een reëel sluitende begroting voor alle jaarschijven.

Het vastgestelde Uitvoeringsprogramma met haar mutaties op de beleidsarme begroting wordt dan als een 1^e begrotingswijziging meegenomen bij de behandeling en vaststelling van de begroting op 6 november 2018.

Algemene uitkering

Het gemeentefonds is een algemeen dekkingsmiddel. En tevens veruit de grootste inkomstenpost van onze gemeente ter waarde van ongeveer 40 miljoen euro in 2018. Gerelateerd aan een begrotingstotaal van afgerond 57 miljoen voor onttrekkingen aan reserves dekt de algemene uitkering zo'n 70 % van de gemeentelijke uitgaven. De gemeenteraad kan deze middelen overal aan besteden. De nieuwe begrotingscyclus begint met de huidige meerjarenbegroting 2018-2021 als uitgangspunt. Dit is de door de gemeenteraad in november 2017 vastgestelde meerjarenbegroting, die gemuteerd is via de door de raad vastgestelde Najaarsnota 2017 en nog gaat muteren door de Voorjaarsnota 2018, die op 3 juli 2018 wordt behandeld door de gemeenteraad. Eventueel kunnen afzonderlijke raadsbesluiten de begroting in de tussentijd ook nog wijzigen.

Niet alleen in Aalten is door de lokale verkiezingen het politieke landschap wat anders ingekleurd, de Tweede Kamer kwam na een langere formatieperiode tot een nieuwe regering Rutte III. Dit kabinet staat voor een aantal maatschappelijke uitdagingen met een wederzijdse afhankelijkheid tussen de verschillende overheidslagen. Dit vraagt om samenwerking. De gedachte is dat het opereren als één overheid bijdraagt aan het vertrouwen van de burger. Daarom hebben op 14 februari 2018 het kabinet, VNG, IPO (Inter Provinciaal Overleg) en Unie van Waterschappen een zgn. Inter Bestuurlijk Programma (IBP) afgesproken, genaamd 'Samen meer bereiken'. De in het IBP genoemde opgaven liggen op het terrein van klimaat, toekomstbestendig wonen, versterking regionale economie, vitaal platteland, merkbaar beter in het sociaal domein, inburgering, vermijden en oplossen van problematische schulden, beter openbaar bestuur en passende financiële verhoudingen. Het zouden zomaar de ingrediënten van een gemeentelijk Raadsprogramma kunnen zijn....

Groei van de algemene uitkering

De ontwikkeling van de algemene uitkering wordt voor een belangrijk deel bepaald door de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Volgens het systeem van 'samen de trap op en samen de trap af' hebben wijzigingen in de rijksuitgaven direct invloed op de omvang van het gemeentefonds. De jaarlijkse toename of afname van het gemeentefonds, voortvloeiend uit de trap op trap af methode wordt het accres genoemd. Met kabinet Rutte III is op verzoek van de VNG wel overeengekomen dat waar vroeger slechts een deel van de rijksuitgaven als ijkpunt werden meegenomen (€ 100 miljard ofwel ruwweg de uitgaven van de diverse departementen), nu ruwweg de meeste rijksuitgaven, inclusief de uitgaven voor sociale zekerheid en zorg meetellen (240 miljard).

Simpelweg gesteld: de algemene uitkering is voortaan gekoppeld aan een bredere basis van de totale rijksuitgaven. De bredere basis geeft ook meer stabiliteit in de hoogte van de algemene uitkering. Staat tegenover dat volume ontwikkelingen (bv. de toename van de zorg) en loon- en prijsontwikkeling uit het accres betaald moeten gaan worden. Voor een juiste overgang is verder afgesproken dat voor 2018 en 2019 voor de uitkeringen in het sociaal domein nog wel aparte indexering- en volumeafspraken worden gemaakt.

Zoals bekend draait de economie weer op toeren en daar bovenop intensificeert het kabinet diverse beleidsterreinen, wat een gunstig effect heeft op de algemene uitkering. Verder lijkt de additionele efficiencykorting van de baan. Hiervoor was structureel in onze begroting € 165.000 opgenomen, die kan vrijvallen. Staat tegenover dat de bestaande opschalingskorting, ondanks protesten van de VNG, gewoon van kracht blijft en oploopt naar 1 miljard euro voor alle gemeenten in 2025. Tot en met 2021 is deze korting al in de gemeentelijke meerjaren-begroting meegenomen, voor de toe te voegen jaarschijf 2022 moet dit nog gebeuren. Indicatief betekent dit een korting voor onze gemeente van € 150.000.

Alles bij elkaar wordt vanaf 2020 een behoorlijke stijging van de algemene uitkering verwacht, die zich gaat vertalen in een beleidsarme begroting met aanzienlijke financiële ruimte.

Mogelijke financiële tegenvallers

Hier tegenover vallen echter ook wel wat kanttekeningen te maken die hun weerslag op de financiële ruimte (kunnen) hebben.

- Er komt zeker een verhoging van de kosten door de nieuwe loonschalen Wmo huishoudelijke hulp als gevolg van de Algemene Maatregel van bestuur om met realistische kostprijzen en dus goed werkgeverschap te gaan werken. Per 1 april 2018 is de nieuwe cao aangemeld en duurt het nog circa 8 weken voor de cao algemeen bindend wordt verklaard. De huidige contracten moeten worden opengebroken en de extra kosten, gaan ten laste van het accres. Eerste zeer ruwe schattingen geven aan dat dit toch snel om indicatief € 150.000 gaat.
- Het aantal cliënten waaraan in het kader van de decentralisaties begeleiding wordt aangeboden is de afgelopen jaren gegroeid. Dit brengt extra kosten met zich mee, die in de komende Voorjaarsnota worden opgevoerd. Naar inschatting gaat het hier om € 200.000.
- Gemeenten kunnen de aan hen berekende BTW voor een fors deel verhalen op het BTW-CompensatieFonds. Hierin is echter wel een plafond opgenomen. Als gemeenten minder declareren dan het plafond wordt de ruimte daaronder gestort in het gemeentefonds. Wordt er meer gedeclareerd dan wordt het meerdere uitgenomen uit het gemeentefonds. Tijdens de economische crisis werd er weinig geïnvesteerd door gemeenten. Er was ruimte en groeide het gemeentefonds. Voor de komende jaren wordt een tegengestelde beweging verwacht, ofwel kortingen op het gemeentefonds.
- BTW op sportvoorzieningen en bijvoorbeeld de exploitatiesubsidie op de zwembaden kunnen tot 2019 doorgaans worden gecompenseerd ofwel teruggekregen via het compensatiefonds. Vanaf 2019 mag dit niet meer en op dit moment leidt dit tot een

aanzienlijk nadeel in de orde van grootte van € 130.000. Mogelijk volgt hier nog wel compensatie door het rijk op, hoeveel blijkt (hopelijk) in de Meicirculaire 2018.

- Er wordt een zogeheten onderuitputting van de rijksuitgaven over 2017 verwacht. Mede door het politieke vacuüm worden over 2017 lagere rijksuitgaven verwacht dan oorspronkelijk aangenomen. Dit leidt uiteindelijk tot een tot een lager accres voor de komende jaren. De afrekening hierover wordt verwacht in de meicirculaire 2018, maar deze onderbestedingen van het rijk werken wel structureel nadelig door in de algemene uitkering.
- Er wordt nog gebroed op de instelling van een landelijke Stroppenpot om knelpunten binnen het sociaal domein mee op te vangen. Dit vloeit voort uit het IBP. Er zijn volgens de VNG nog teveel gemeenten die door o.a. een mogelijke onevenwichtige verdeling van rijksmiddelen tekort komen op het sociaal domein, met name bij jeugdzorg. De rijksoverheid herkent zich hierin niet, maar wil meewerken aan een voorziening voor de meest schrijnende gevallen. Hiervoor moeten nog objectieve criteria worden ontwikkeld, wel is zeker dat gemeenten voor 100 miljoen in 2018 bijdragen en het rijk de andere helft zodat er 200 miljoen euro beschikbaar is. Of dit voor de komende jaren een vervolg krijgt is nog onzeker.
- De zogenaamde enveloppe gelden. Dit is een wat bijzondere term die stamt uit de tijd van de kabinetten Balkenende. Toen werden gemeenten gevraagd een inspanningsverplichting te plegen om de prioriteiten van het kabinet mede te realiseren met inzet van de accessen die royaal waren in die jaren. De enveloppen worden in het IBP gevoed door de rijksoverheid in de vorm van een specifieke uitkering. Gemeenten kunnen daar een beroep op doen, maar worden tevens gevraagd een eigen bijdrage (ofwel cofinanciering) te leveren uit hun accessen. De enveloppe klimaat springt eruit met een omvang van 300 miljoen euro. Hoe een en ander precies moet gaan werken valt nu nog niet te zeggen, meer informatie wordt op zijn vroegst verwacht in de septembercirculaire.
- De maximering van de eigen bijdrage. Het kabinet Rutte III heeft in het regeerakkoord 2017–2021 "vertrouwen in de toekomst" het volgende opgenomen:
"Een zeer groot deel van mensen die Wmo-zorg ontvangen, maakt het eigen risico in de ZVW (Zorgverzekeringswet) vol. Om deze stapeling van eigen betalingen tegen te gaan, komt er een abonnementstarief van 17,50 euro per vier weken voor huishoudens die gebruikmaken van de Wmo-voorzieningen. Doordat de eigen bijdragen niet langer afhankelijk zijn van gebruik, inkomen, vermogen en huishoudsamenstelling, kunnen uitvoeringskosten en administratieve lasten fors omlaag. Er blijft ruimte voor gemeenten om lagere eigen bijdragen vast te stellen, bijvoorbeeld bij mantelzorg. Om maatwerk mogelijk te maken is eerder geld in het Gemeentefonds gestort. Om deze vereenvoudiging en verlaging te co-financieren, wordt nog eens 145 miljoen euro ter beschikking gesteld."

In eerste instantie wordt de invoering van een abonnementstarief gezien als een sympathiek gebaar, omdat het voor een groot aantal cliënten een verlaging van de kosten voor zorg en ondersteuning betekent. Bij nader inzien gaat de invoering van een abonnementstarief in tegen de uitgangspunten van de Wmo en in het bijzonder het principe "bijdragen naar draagkracht." Daarnaast betekent het voor gemeenten een derving van inkomsten en een mogelijk aanzuigende werking op inwoners om een aanvraag voor de Wmo in te dienen en daarmee een stijging van de kosten. Het vermoeden is dat inwoners die nu geen beroep doen op een Wmo-voorziening, omdat zij een hoge eigen bijdrage moeten betalen, met de invoering van het abonnementstarief wel een beroep gaan doen op de gemeente voor een Wmo-voorziening. Een en ander moet betaald worden uit het accres en de eerste ramingen van deze maximering komen uit op indicatief ruim € 200.000.

- Het lijkt bij de invoering van de Omgevingswet gebruikelijk te worden. De uitvoeringspraktijk van de invoering van de Omgevingswet, gepland in 2020, heeft wederom vertraging opgelopen. De huidige regelgeving is te versnipperd en complex. De nieuwe wet vervangt de bestaande wetten en moet zorgen voor een gebiedsgerichte en integrale benadering. Doel van de nieuwe wet is het mooier, schoner en veiliger maken van de leefomgeving. De verantwoordelijkheid voor de stelselherziening Omgevingswet is bij de start van Rutte III verschoven van het Ministerie van IenM (Infrastructuur en Milieu) naar BZK. Dit heeft op

rijksniveau geresulteerd in een discussie over de financiering van het rijksdeel. Het interbestuurlijke “Programma aan de slag” kan daardoor op dit moment niet de ondersteuning leveren en het tempo maken dat nodig is. Daarnaast spelen er nog een aantal onduidelijkheden rondom de financiering waar gemeenten ‘last’ van kunnen krijgen, zoals wegvallende leges en kosten voor de implementatie.

- Ook is nog onduidelijk is nog wat het nieuwe kabinet vindt van een mogelijke verruiming van het lokale belastinggebied. De VNG pleit al langere tijd dat lokale belastingen qua omvang beter passen bij de steeds grotere hoeveelheid taken en verantwoordelijkheden van gemeenten. Nebenbei spelen hier zaken als de mogelijke afschaffing van bv. de hondenbelasting. Vanwege de politieke gevoeligheid wordt voorgesteld de uiteindelijke hoogte van de woonlasten (afval-, riool- en ozb tarieven) mee te nemen in het Uitvoeringsprogramma, maar in de beleidsarme begroting voorlopig met 1% stijging van de OZB te rekenen.
- In de Voorjaarsnota 2018, die in juli 2018 door de raad wordt behandeld, worden ongetwijfeld nog een aantal bijstellingen opgenomen, die hun weerslag op de financiële ruimte hebben. Te denken valt bijvoorbeeld aan de inmiddels verplicht aangestelde Functionaris Gegevensbeheer (met 5 andere gemeenten en de ODA) op grond van de Europese Privacywetgeving, hogere kosten voor het onderhoud van zandwegen, de groeps- en individuele- Wmo ondersteuning en basismobiliteit (ZOOV). Bij deze laatste speelt ook dat de BTW door Aalten in aftrek wordt genomen, met hulp van de adviseurs van ZOOV wordt bekeken of dit zo kan blijven, zeker is dit niet en dat zou verder kostenverhogend werken.

Voorlopige uitgangspunten begroting 2019

1. Zoals gebruikelijk vormt de Voorjaarsnota 2018 samen met de huidige meerjarenbegroting de basis.
2. De begroting 2019 en dus ook het begrotingsboekwerk worden opgesteld aan de hand van het huidige bestaande beleid en alleen gemuteerd met bijstellingen die op dit moment realistisch zijn, zonder dat er nieuw beleid wordt toegevoegd. Dit heet de beleidsarme begroting.
3. Ongeveer half juni 2018 wordt de financiële speelruimte voor de komende jaren aan de raad bekend gemaakt.
4. Aan de hand van het vastgestelde Uitvoeringsprogramma wordt een 1^e begrotingswijziging 2019 aan de beleidsarme begroting toegevoegd. Hierin worden eventueel meegenomen de wensen voor de begroting die door de afzonderlijke raadsfracties zijn ingediend en die door de organisatie zijn aangeleverd.
5. De algemene uitkering wordt opgenomen op basis van de Meicirculaire 2018.
6. Subsidies en bijdragen aan derden worden met 1,6% geïndexeerd (de prijsmutatie BBP uit de septembercirculaire 2017 jaarschijf 2018, tenzij er budgetafspraken zijn gemaakt over de indexering.
7. De budgetten die betrekking hebben op externe kosten worden eveneens met 1,6% verhoogd.
8. Gelet op de sterke economische groei, uitlatingen van het kabinet over de wenselijkheid van overeenkomstige loonstijgingen en de stand van zaken in het cao overleg voor de sector Rijk houden wij vooralsnog rekening met een stijging van de loonkosten op grond van cao wijzigingen met 2,5%.
9. Zoals gebruikelijk worden de afvalstoffen- en rioolheffing op een dekkingpercentage van 100% gesteld. Conform de begroting 2018 wordt de voorziening afvalstoffen in vier jaar afgebouwd. In 2018 staat een inzet van € 343.000 begroot, de stand van de voorziening Afval per begin 2018 is ruim € 1,2 mln. De voorziening riolering is leeg.
10. Over de grafrechten en de kostendekkendheid wordt in juni 2018 nog een separaat raadsvoorstel verwacht.
11. Voorlopig de OZB met 1% verhogen, maar de definitieve hoogte van de woonlasten (afval-, rioolheffing en OZB) te betrekken bij het Uitvoeringsprogramma.
12. De overige leges en rechten worden met 1,0% geïndexeerd.

13. Bij toekomstige financiële ruimte wordt ook gedacht aan het mogelijk versterken van de algemene reserve.
14. De post onvoorzien structureel houden op € 100.000.

Alternatieve beleidskeuzes

-

Financiële consequenties

-

Participatie en Communicatie

Vervolgstappen inclusief tijdsplan

mei	Voorbereiding door organisatie en B&W begroting 2019-2022
mei /juni/juli	Uitwerken Uitvoeringsprogramma
12 en 19 juni	B&W keuzes begroting 2019
half juni	Bekend maken financiële ruimte
jul/aug	Opstellen beleidsarme begroting 2019
aug/sept	Behandeling Uitvoeringsprogramma uitmondend in 1e wijziging begroting
18 sept	B&W stelt beleidsarme conceptbegroting vast
25 sept	Verzending beleidsarme conceptbegroting naar raad
begin okt	Totaaloverzicht Uitvoeringsprogramma en begroting
9 okt	Begrotingscafé/inloopavond raad
23 okt	RTG
29 okt	Raad indienen algemene beschouwingen door fracties
6 nov	Raadsbehandeling

Bijlagen

-

Aalten, 17 april 2018

Burgemeester en wethouders van de gemeente,

J. Nobel
secretaris/algemeen directeur

mr. A.B. Stapelkamp
burgemeester

De raad van de gemeente Aalten

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 17 april 2018;

gelet op het bepaalde in de Financiële verordening van de gemeente Aalten

B E S L U I T

de voorlopige kaders vast te stellen voor de begroting 2019-2022 en de verwerking van de financiële gevolgen van het Uitvoeringsprogramma 2019-2022

AALTEN, 22 mei 2018

De Raad voornoemd,

De Griffier,

De Voorzitter,

M.A.J.B. Fiering

mr. A.B. Stapelkamp